



Revista Mexicana de Investigación Educativa  
ISSN: 1405-6666  
revista@comie.org.mx  
Consejo Mexicano de Investigación Educativa,  
A.C.  
México

Bonal, Xavier; Tarabini, Aina  
Programas de garantía de renta condicionados a la asistencia escolar. Una revisión de evaluaciones  
del programa Bolsa Escola  
Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 11, núm. 30, julio-septiembre, 2006, pp. 943-970  
Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14003011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTA CONDICIONADOS A LA ASISTENCIA ESCOLAR

*Una revisión de evaluaciones del programa Bolsa Escola\**

XAVIER BONAL / AINA TARABINI

### Resumen:

Los programas de garantía de renta mínima condicionados a la asistencia escolar han cobrado un notable protagonismo en las reformas de las políticas sociales y educativas en América Latina. El programa Bolsa Escola de Brasil es una referencia significativa de estas intervenciones. Este artículo analiza un conjunto de trabajos de evaluación sobre Bolsa Escola de distintos autores, con el fin de identificar las metodologías utilizadas y sus conclusiones y recomendaciones. Primero se presentan las características y distintas modalidades del programa; después se valoran cuatro ámbitos: los procesos de focalización de beneficiarios, los sistemas de operación del programa, su cobertura y los impactos sobre diferentes dimensiones sociales. Las conclusiones sintetizan el análisis y señalan aspectos en los que es necesario realizar más evaluaciones para conocer los límites y oportunidades tanto de éste como otros programas similares.

### Abstract:

Programs of minimum rent guarantees tied to school attendance have become leaders in the reforms of social and educational policies in Latin America. Brazil's Bolsa Escola program is a significant reference of such interventions. This article analyzes a set of evaluations of Bolsa Escola by various authors, in order to identify the methodologies used and their conclusions and recommendations. Presented first are the characteristics and forms of the program, followed by an evaluation of four settings: the processes of locating beneficiaries, the program's operating systems, program coverage, and the impact on social dimensions. The conclusions synthesize the analysis and indicate aspects that require further evaluation for learning the limits and opportunities of the program and other similar programs.

**Palabras clave:** evaluación de programas, metodologías, asistencia escolar, políticas, América Latina.

**Key words:** evaluation of programs, methodologies, school aid, policies, Latin America.

Xavier Bonal y Aina Tarabini son investigadores del Departamento de Sociología-Seminario de Análisis de Políticas Sociales, de la Universitat Autònoma de Barcelona. Edifici B, campus de Bellaterra 08193, Bellaterra, Barcelona, España. CE: xavier.bonal@uab.es

\* Algunas secciones de este trabajo se basan en el documento *El programa Bolsa Escola: diseño institucional y modalidades de gestión*, encargado por el IIPE-UNESCO-Buenos Aires a los autores, entregado en marzo de 2005. Asimismo, se enmarca en el proyecto Globalización y desigualdades en América Latina: formación, contenidos e impactos de las políticas educativas y de lucha contra la pobreza en Argentina, Brasil y Chile, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el FEDER (proyectos I+D) con referencia SEC2002-02480.

### Introducción: notas sobre la evolución del programa Bolsa Escola

**B**olsa Escola (BE) se enmarca dentro de los programas de garantía de renta mínima (PGRM), iniciados en Brasil en la primera mitad de la década de los noventa y, a diferencia de otros similares operados en otros países latinoamericanos (como el de Oportunidades mexicano), se caracteriza por tener un origen descentralizado, aplicado a escala municipal.

La primera propuesta de aplicación de BE fue presentada en 1994 por el gobernador de Brasilia, C. Buarque. En enero de 1995 se anunció el inicio del programa según el cual toda familia con una renta per cápita inferior a la mitad del salario mínimo, con hijos entre los 7 y los 14 años y por lo menos cinco años de residencia en el Distrito Federal, tendría derecho a recibir mensualmente una transferencia monetaria equivalente al salario mínimo, siempre y cuando la frecuencia de asistencia a la escuela de los niños superase 90% de la jornada escolar.

El programa BE de Brasilia pretendía, de esa manera, conseguir tres objetivos simultáneamente:

- a) aumentar el nivel de vida de las familias en el corto plazo, bajo el supuesto de que el incremento de renta permitiría acrecentar el nivel de consumo y mejorar el bienestar familiar;
- b) reducir el trabajo infantil, partiendo de la idea de que la transferencia de renta permitiría compensar el costo de oportunidad de la escolarización de los hijos de las familias pobres; y
- c) optimizar la permanencia de los niños en la escuela, aumentando el nivel de escolaridad de los hijos de familias pobres, con los consecuentes impactos sobre la reducción de la pobreza futura y la desigualdad.

La educación se convertía, así, en uno de los pilares principales de las propuestas de renta mínima en Brasil y en el principal instrumento para romper el círculo intergeneracional de la pobreza y la exclusión social.

Durante la segunda mitad de los noventa, y dado el éxito que presentó el programa pionero de Brasilia, los de renta mínima vinculados con educación ganaron legitimidad en la sociedad brasileña y se extendieron en multitud de municipios y estados del país.<sup>1</sup> Las diferentes modalidades aplicadas a escala municipal se diferencian tanto en su diseño como en su forma de gestión y operación, pero coinciden tanto en sus objetivos como en los criterios generales de selección de la población.<sup>2</sup> La tabla 1 recoge

las principales dimensiones de variabilidad entre los distintos programas municipales.

A partir de 1997 se empezó a desarrollar, bajo el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, una modalidad federal (programa BEF), creada inicialmente para ofrecer apoyo financiero a los municipios pobres con dificultad para aplicarlo autónomamente. A partir de 2001 el BEF se extendió al ámbito nacional. La gestión y operación del programa se dejó en manos de las secretarías municipales de Educación, quedando bajo responsabilidad de la Secretaría Nacional la fiscalización de su ejecución y el pago de la transferencia monetaria a los beneficiarios (Tarabini y Bonal, 2004). En el caso de municipios que disponían de programas BE propios, se establecieron acuerdos entre las dos administraciones competentes para hacer posible la articulación entre ambos programas.

TABLA 1

*Ámbitos de variabilidad  
entre las modalidades de BE a escala municipal*

| Variables   | Indicadores   |
|---|---|
| Criterios de selección                              | Nivel de renta familiar<br>Edad de los hijos<br>Tiempo de residencia                                      |
| Características del beneficio                       | Cuantía<br>Unidad destinataria: familia o menor<br>Estatus: fijo o variable                               |
| Tiempo de permanencia de las familias beneficiarias | Duración<br>Estatus: fijo o variable<br>Condiciones de renovación   |
| Contrapartidas exigidas a los beneficiarios         | Contrapartidas para los niños o jóvenes<br>Contrapartidas para los adultos                                |
| Presupuesto para la aplicación del programa         | Gasto total anual<br>Gasto como porcentaje del presupuesto municipal<br>Límite máximo establecido por ley |

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad Bolsa Escola Federal ha sido incluido, junto con otros de transferencia de renta, dentro del programa Bolsa Familia<sup>3</sup> y, por tanto, ha dejado de existir en forma autónoma.

El programa Bolsa Escola –tanto en su variante federal como en sus modalidades de tipo municipal– ha sido objeto de diferentes análisis y procesos de evaluación. El objetivo principal de este trabajo es revisar los principales modelos de evaluación disponibles, analizando tanto las metodologías utilizadas como las conclusiones y recomendaciones elaboradas por diferentes autores. Los siguientes apartados revisarán las evaluaciones existentes y analizarán sus diversas aproximaciones en cuanto a métodos y sus principales resultados. En el último apartado, a modo de conclusión, valoraremos las distintas aportaciones con el objetivo de fijar posteriores líneas de trabajo en esta dirección.

### **Metodologías de evaluación del programa Bolsa Escola**

Diferentes estudios han analizado las virtudes y carencias de los PGRM vinculados con la educación como una herramienta útil y eficaz de lucha contra la pobreza. En el caso del BE disponemos de un notable abanico de evaluaciones, tanto de sus variantes municipales como de su versión federal. Incluso, existen análisis desarrollados en Brasilia, Campinas (San Pablo), Belo Horizonte, Belém y Recife, que reflejan las particularidades de cada programa en función de su contexto de aplicación.

Por otra parte, destaca la gran variedad de organismos que han efectuado evaluaciones. En el plano internacional, hay publicaciones de la UNESCO, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo, mientras que a escala nacional están los trabajos realizados por diferentes secretarías estatales y municipales de Educación, universidades –tanto federales como estatales– así como organismos de investigación, como el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA).

Las evaluaciones existentes se caracterizan por su gran variedad, tanto por lo que respecta a su tipo y metodología como por sus resultados y conclusiones. Una primera distinción que cabe realizar se basa en el tipo de aproximación, a partir de modelos ex-ante o ex-post. Las evaluaciones ex-ante consisten en simulaciones sobre los posibles efectos del programa con base en variaciones en su diseño. Fundamentalmente, valoran los impactos potenciales en función de posibles cambios tanto en los criterios de selección de los beneficiarios como en la cuantía de la utilidad otorgada.

Entre los estudios que revisamos existen tres evaluaciones de este tipo, una realizada por Rocha (2000) para el caso de Belém y Belo Horizonte, y las otras dos, emprendidas por Bourguignon, Ferreira y Leite (2002) y Rothmuller (2001), relativas a la modalidad federal.

En el primer caso, el objeto de estudio es la relación entre la cobertura y los recursos financieros destinados a la aplicación del programa, la pregunta que guía el trabajo se centra en valorar hasta qué punto las condiciones financieras del municipio son compatibles con una operación del programa que permita beneficiar a una parte significativa de las personas pobres de cada localidad. Para llevar a cabo su propuesta, Rocha utiliza una metodología de simulaciones basada en cambios en los criterios de selección de las familias y a continuación evalúa el impacto de dichas modificaciones tanto sobre el público potencial como sobre el presupuesto municipal.

En el segundo caso, el objeto de estudio se centra en evaluar los impactos del programa sobre dos aspectos básicos: por una parte, la reducción de la pobreza y las desigualdades en el corto plazo y, por otra, los cambios en las “elecciones” ocupacionales/escolares de los niños atendidos. En este caso, la unidad de análisis, además de las familias, son los propios niños bolsistas, y la metodología también se basa en el uso de simulaciones para medir los impactos potenciales de los cambios en el diseño del programa. Tanto en la evaluación de Rocha como en la realizada por los especialistas del Banco Mundial (Bourguignon, Ferreira y Leite, 2002), la principal fuente de información son las encuestas de hogares (Encuesta Nacional por Muestreo de Viviendas, PNAD por sus siglas en portugués).

Las estimaciones realizadas por Rothmuller (2001), por último, se orientan tanto a evaluar la cobertura potencial del programa Bolsa Escola Federal como a analizar sus impactos en dos esferas: los efectos en el nivel de renta familiar per cápita y en el trabajo infantil centrándose, específicamente, en revisar las probabilidades de que una transferencia monetaria de 15 reales mensuales disminuya la posibilidad de que los menores se incorporen precozmente en la población económicamente activa del país. Para ello, el autor se basa en los datos obtenidos en el PNAD de 1999 así como en las informaciones internas del programa del mismo año. La unidad de análisis en este caso es –del mismo modo que en la evaluación realizada por el Banco Mundial– tanto la familia como los propios niños bolsistas. Finalmente, es necesario destacar que mientras las otras dos evaluaciones hacen simulaciones sobre los posibles efectos del programa con base en

variaciones en su diseño, ésta estima los efectos a partir del diseño actual del programa, y que se realiza justo en el momento de aplicación del mismo.

El segundo tipo de evaluación disponible es el que se ha denominado evaluación ex-post. Estos modelos, a diferencia de los primeros, estudian distintos aspectos de los programas de garantía de renta mínima atendiendo a sus características “reales”. Es decir, en lugar de realizar simulaciones utilizan diferentes metodologías para medir las potencialidades y carencias del programa en su forma actual de aplicación.

En nuestra muestra predominan las evaluaciones ex-post y destaca la gran diversidad existente entre ellas, tanto por los métodos utilizados como por los objetos de estudio elegidos o disponibles. Podemos identificar cuatro modelos básicos en función del objeto de estudio en el que se centran: en primer lugar, el análisis del proceso de selección y de la focalización del programa; en segundo, la valoración de su proceso de operación; en tercer lugar, el estudio de su cobertura<sup>4</sup> y, finalmente, la evaluación de sus impactos. La selección del objeto de estudio es un elemento esencial de la evaluación, ya que indica sus objetivos y finalidades. Los apartados que se presentan a continuación se centrarán en las diferentes modalidades de evaluaciones ex-post, revisando tanto las metodologías como sus principales conclusiones.

### **Focalización del programa y criterios de selección**

En las experiencias de programas focalizados, normalmente operan tres criterios como delimitadores de la población beneficiaria: el territorial, el de vulnerabilidad y el institucional. Las experiencias desarrolladas en la región han tendido a utilizar uno de ellos (o la combinación de algunos) para seleccionar a su población objetivo. De este proceso dependen, en gran medida, la eficacia de los programas y el volumen y características de la población excluida de los mismos.

En el caso de Bolsa Escola, el método de focalización se basa en la combinación de criterios territoriales y de vulnerabilidad, a partir de identificar familias pobres con hijos en edad escolar. El primer criterio es el geográfico. Tanto el programa federal como las distintas variantes de los municipales han optado por identificar territorios con elevados niveles de exclusión social y vulnerabilidad como mecanismo prioritario de focalización. Una

vez establecidos las regiones prioritarias, la segunda fase persigue la identificación de los potenciales beneficiarios a partir de la recopilación de la información sobre la situación económica de las familias y el cálculo de un índice de vulnerabilidad.

El criterio de focalización geográfica conlleva el peligro de dejar fuera de cobertura a aquellas familias pobres o necesitadas que no viven en áreas consideradas como tales (Lavinás, 2000). Asimismo, incorpora el riesgo de crear una “falacia ecológica”, considerando toda la unidad territorial como si tuviera homogeneidad social (Brodershon, 1999). Sin embargo, cabe señalar que este criterio es uno de los mecanismos con menores costos y con mayor disponibilidad de información.

Los estudios revisados en este trabajo se centran en valorar, en primer lugar, si los criterios establecidos son capaces de movilizar a las familias en torno al programa y, en segundo, si están establecidos con idoneidad. El universo de análisis dentro de este modelo es el conjunto de familias solicitantes y la metodología utilizada se basa en la comparación de las características de las familias aceptadas en el programa con aquellas a las que les fue denegada la solicitud. El segundo grupo es el que se conoce como control. La evaluación de la selección de beneficiarios es indicativa de la eficacia en el proceso de focalización, es decir, de si el diseño del programa permite acceder a la población definida como objetivo.

Dentro de estos modelos pueden compararse las características de tres tipos de población: la seleccionada para el programa, la solicitante a la que se ha denegado la participación<sup>5</sup> (grupo de control) y el porcentaje total que cumple los criterios establecidos por el programa aunque no haya realizado la solicitud (población parámetro). En los dos primeros casos la fuente básica de información es la ficha de registro del programa, donde pueden encontrarse datos relativos al cumplimiento o no de los criterios establecidos para participar en él, así como aspectos vinculados con la estructura familiar, condiciones de vida y otros de tipo socio-económico que caracterizan a las diferentes familias solicitantes. En el último caso, en cambio, la fuente de información básica se encuentra en los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y del PNAD y, a veces, se recurre a datos recogidos por institutos de investigación de tipo estatal o municipal. Las variables principales que se consideran para realizar este tipo de evaluación se recogen en la tabla 2.



TABLA 2

*Variables para analizar el proceso de selección y focalización del programa BE*

| Variables   | Indicadores  |
|---|--|
| Datos generales del solicitante   | Sexo<br>Estado civil<br>Tiempo de residencia en el municipio<br>Nivel de escolarización<br>Formación profesional<br>Situación laboral actual<br>Número de personas que componen la familia<br>Relación entre ellas<br>Edad de cada miembro<br>Sexo de cada miembro<br>Grado de escolarización de cada miembro<br>Situación laboral de cada miembro |
| Datos específicos de las personas dependientes (trabajo y escolarización) | Escolarización (sí, no)<br>Grado o curso escolar<br>Sistema de escolarización (estatal, municipal)<br>Trabajo (sí, no)   |
| Condiciones de vida<br>A) Salud y ayuda social                            | Niños o adolescentes con medidas de protección<br>Adolescentes con medidas socioeducativas<br>Niños de 0-6 con malnutrición<br>Personas discapacitadas<br>Acceso a servicios básicos   |
| Condiciones de vida<br>B) Casa y bienes durables                          | Características del hogar (alquilado, comprado, etc.)<br>Situación de la vivienda (número de habitaciones, luz, agua, gas, etc.)<br>Bienes durables (coche, TV, refrigerador, lavadora, etc.)  |
| Condiciones económicas  | Gasto total mensual<br>Destino del gasto (comida, alquiler, agua, etc.)<br>Renta familiar total<br>Renta per cápita familiar<br>Origen de la renta (salario, pensión, etc.)  |

Fuente: Elaboración propia a partir de fichas de registro (catastros) de programas BE municipales.

La mayoría de evaluaciones del programa parten de la información contenida en las fichas de registro para establecer una caracterización del universo familiar y determinar hasta qué punto es correcta la focalización. El criterio de renta es el principal (de hecho, se asume que una buena focalización del programa es aquella que cubre a los estratos con menor disponibilidad de renta), aunque no es el único factor que incide en el proceso de selección. Prácticamente todas las modalidades de BE consideran un sistema de puntaje (*score system*) para efectuar el proceso de selección; se aplica a todas las familias preseleccionadas a partir de los criterios de inclusión (edad de los hijos, renta y residencia en el municipio) y sirve para jerarquizar a la población elegible según su grado de necesidad. El *score system* pondera las diferentes variables familiares incluidas en la ficha de registro (catastro) con el objetivo de valorar los distintos grados de vulnerabilidad de la población beneficiaria. Algunas de las variables incluidas en la ponderación son, entre otras, la monoparentalidad del hogar, la situación en el mercado de trabajo, el número de personas dependientes en el hogar, el grado escolar alcanzado por los hijos, la disposición de determinados bienes y diversos aspectos relacionados con la vivienda (tenencia o no en propiedad, condiciones de hacinamiento, etcétera).

Todas las evaluaciones ex-post que han sido revisadas consideran, junto con otros ámbitos de valoración, el estudio y análisis del proceso de selección de beneficiarios del programa. Sabóia y Rocha (1998), por ejemplo, evalúan el programa BE del Distrito Federal (Brasilia) y afirman, entre una de sus conclusiones, que la focalización es positiva argumentando, al mismo tiempo, que el sistema de puntaje utilizado para la selección definitiva de las familias es un elemento esencial para garantizar la buena focalización.<sup>6</sup> La misma conclusión puede encontrarse en el trabajo realizado por Lavinhas, Barbosa y Tourinho (2001) para el caso del programa municipal de Recife.

Cabe destacar, asimismo, algunas recomendaciones realizadas por los autores analizados. Sabóia y Rocha (1998) afirman que es imprescindible evitar el fraude en el proceso de registro de las familias y para ello proponen tres elementos clave: en primer lugar, destacan la necesidad de establecer criterios relacionados con el nivel de carencia familiar, medido a través de indicadores de calidad de vida; desde este punto de vista, recomiendan relacionar los criterios utilizados en el *score system* con la composición familiar y sus condiciones de vida. En segundo lugar subrayan la importancia de aplicar criterios rigurosos y permanentes de evaluación del

programa, analizando la idoneidad de la permanencia de las familias; en este sentido, el empadronamiento anual se considera imprescindible para garantizar la buena focalización del programa. En tercer lugar se centran en la importancia de las visitas domiciliarias previas al establecimiento del beneficio y al acompañamiento de las familias una vez seleccionadas.

En esta misma dirección, Alves Azeredo (2003) recomienda mantener el empadronamiento y las visitas domiciliarias, a pesar de su costo, como mecanismo para asegurar una buena focalización. El autor propone la creación de un banco de datos que permita saber en qué condiciones ingresan las familias en el programa, cómo se comportan durante su permanencia y cuál es su situación una vez que salen. Este modelo, según el autor, permitiría desarrollar un proceso de evaluación durante la propia ejecución. Otro aspecto a destacar, apuntado por Rocha (2000), es la necesidad de tener en cuenta las condiciones locales antes de la aplicación del programa. El *score system* utilizado para la selección definitiva de las familias debe considerar las características socioeconómicas de cada municipio.

### Proceso de operación y gestión del programa

El segundo modelo de evaluación se centra en la revisión del proceso de ejecución del programa y considera, básicamente, los siguientes aspectos: el tipo y grado de participación de las diferentes unidades administrativas (federación, estados y municipios), el presupuesto destinado al programa, los costos administrativos y las contrapartidas exigidas a los beneficiarios.

El objetivo de fondo de este tipo de evaluación se puede resumir en el análisis de la adecuación entre los objetivos propuestos por el programa y los métodos e instrumentos aplicados para conseguirlos. Las evaluaciones del proceso intentan, por lo tanto, responder a cuestiones como las siguientes: ¿hasta qué punto se articula el valor de beneficio con los mecanismos de control de renta de las familias?, ¿cuál es la complementariedad entre las contrapartidas exigidas a los beneficiarios y los servicios ofrecidos por el órgano ejecutor del programa?, ¿es adecuado el tiempo de permanencia de las familias para conseguir los objetivos propuestos?, ¿cómo se distribuyen las funciones entre las diferentes escalas de gobierno y en qué consiste la participación de cada escala administrativa?

En relación con la participación, Lavinás y Varsano (1997) subrayan la importancia de una buena coordinación entre las tres instancias de gobierno (federación, estados y municipios) como la mejor forma de viabilizar

los PGRM en general y el BE, en particular. El gobierno central, según indican, debe participar como entidad normativa y financiera (o cofinanciera), mientras la ejecución del programa debe quedar en manos de las instancias locales. La participación del gobierno central, en tanto cofinanciador del programa, debe relacionarse directamente con la proporción de pobres existentes en la unidad territorial e, inversamente, con su capacidad fiscal. Según los autores sería deseable un PGRM que cubriera todo el territorio nacional a partir de la colaboración de las tres instancias gubernamentales (Lavinas y Varsano, 1997). Desde el mismo punto de vista, Alves Azeredo (2003) afirma que, dada la gran heterogeneidad que caracteriza a Brasil, —tanto económica, como social y cultural— no son convenientes los programas de renta mínima con diseño y gestión centralizados sino que, por el contrario, se recomienda la gestión municipal y limitar la actuación federal a la definición de las líneas generales del programa (y a la cofinanciación cuando sea necesaria).

Otro aspecto a destacar en el marco de la operación es el presupuesto destinado a la aplicación del programa, considerando tanto sus costos como el porcentaje del presupuesto total municipal,<sup>7</sup> así como su relación con el total de la población atendida (cobertura). Por lo que respecta a los programas municipales hay que tener en cuenta que la mayoría establece un límite máximo de porcentaje de gasto que suele situarse alrededor de 3% del producto interno bruto, aunque existen grandes variedades regionales. Tal y como señalan Sedlaeck *et al.* (2001) es imprescindible tener en cuenta la variabilidad de costos que implica la operación del programa en los diferentes municipios brasileños. Algunos como Salvador, Fortaleza o Recife (ubicados en regiones pobres de Brasil) incurren en costeos equivalentes a 19, 16 y 12% del gasto municipal, respectivamente, mientras que el volumen de Brasilia o San Pablo (con mayores niveles de renta per cápita) en relación con su gasto municipal representan tan sólo 0.2 y 0.9%, respectivamente. Esta situación se debe a dos factores: por una parte, los municipios pobres agrupan un volumen mucho mayor de familias necesitadas que cumplen los criterios del programa, con lo que se amplía la población potencial a asistir; por otra, los mismos municipios tienen una capacidad financiera mucho menor, por lo que en términos relativos es mayor el volumen de recursos destinados al programa respecto del presupuesto municipal.

En este contexto, la operación del programa BE en los municipios más pobres (y más necesitados del programa) pasa por dos opciones posibles: el

apoyo financiero de la Unión o el establecimiento de cambios en el diseño del programa para reducir sus costos (cambios en la cuantía del beneficio) y su población potencial (cambios en los criterios de selección). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las posibles modificaciones en el diseño del programa pueden arriesgar su eficacia y, por tanto, cualquier variación en esta dirección debe considerar su efecto potencial sobre los objetivos. El siguiente cuadro nos muestra una estimación sobre la sostenibilidad fiscal de los distintos programas en función de cambios en los criterios de selección de las familias. A pesar de tratarse de estimaciones basadas en el PNAD de 1996, las diferencias son suficientemente orientativas de dos aspectos: los distintos esfuerzos financieros en función de los presupuestos municipales y el impacto de posibles cambios potenciales en los criterios de selección.

CUADRO 1

*Efectos de cambios en los criterios de selección  
sobre la sostenibilidad fiscal de distintos programas municipales*

|                | <b>Criterios de selección de beneficiarios:</b>                 |  |  |
|----------------|---|--|--|
|                | <i>Todas las familias con renta inferior a ½ salario mínimo</i> | <i>Fams. con renta inferior a ½ salario mínimo, hijos de 7 a 14 años</i> | <i>Fams. con renta inferior a ½ sal. mínimo, hijos de 7 a 14 años y 5 años de residencia en el municipio</i> |
|                | <b>Costos (% del presupuesto municipal)</b>                     |  |  |
| Belém          | 25.3  | 12.8   | 11.9   |
| Fortaleza      | 31.1  | 16.7   | 15.6   |
| Recife         | 23.2  | 12.3   | 11.5   |
| Salvador       | 42.6  | 20.9   | 19.2   |
| Belo Horizonte | 07.1  | 04.1   | 03.6   |
| Rio de Janeiro | 06.4  | 03.0   | 02.5   |
| San Pablo      | 03.4  | 01.4   | 00.9   |
| Curitiba       | 03.3  | 01.7   | 01.5   |
| Porto Alegre   | 07.3  | 03.2   | 03.1   |
| Brasília       | 02.3  | 01.2   | 00.2   |
| <b>Total</b>   | <b>06.8</b>   | <b>03.4</b>  | <b>02.7</b>  |

Fuente: Sedlaeck *et al.* (2001). Cálculos basados en el PNAD, 1996.

Finalmente cabe resaltar algunas cuestiones referentes a las características de la transferencia monetaria. Siguiendo a Sedlaeck *et al.* (2001), la operación del programa debe considerar cuatro cuestiones básicas respecto del beneficio monetario: la cuantía, la variabilidad (en función de la edad o el género), la unidad destinataria (familias o niños) y los costos administrativos que uno u otro nivel de transferencia generan para el conjunto del programa.

En relación con la primera cuestión, los autores establecen un vínculo claro con los objetivos del programa, afirmando que el volumen de la transferencia deberá ser modificado en función de las finalidades perseguidas: ¿cuál es el objetivo principal del Bolsa Escola, situar a las familias por encima de la línea de la pobreza o cubrir el costo de oportunidad derivado de participar en el programa? La respuesta es la clave para determinar la cuantía del beneficio, que variará de un municipio a otro en función de las particularidades locales. Por lo que respecta a la variabilidad de la transferencia, los autores se manifiestan en favor de la misma, en función tanto de la edad de los beneficiarios como del número de hijos. De este modo, afirman que la unidad destinataria debe ser el niño (no la familia) y, por lo tanto, la cuantía del beneficio debe variar en relación con el número de hijos, aumentando de acuerdo con la edad de los mismos.<sup>8</sup>

Finalmente se afirma que, en cualquier caso, las ventajas de “personalizar” el beneficio en función de las características de los participantes (edad, número de hijos, etc.) se deben ponderar en relación con sus costos. A mayor especificidad y subdivisión del beneficio, mayores son los costos administrativos del programa, ya que obliga a establecer criterios adicionales para garantizar la veracidad de los datos; si son muy elevados, se puede poner en duda la sostenibilidad financiera del programa y, por tanto, puede ser recomendable mantener un “modelo simple” de transferencia<sup>9</sup> (Sedlaeck *et al.*, 2001).

### **Cobertura del programa**

Una correcta focalización no implica necesariamente una buena cobertura; de hecho, en todas las variantes de Bolsa Escola –como en la mayor parte de los programas focalizados– existe una diferencia más o menos amplia entre la población efectivamente asistida y la potencial a asistir que, sin embargo, reúne los criterios de elegibilidad. Las limitaciones financieras de las distintas administraciones y el grado de vulnerabilidad

social del territorio son, lógicamente, los factores que condicionan esta diferencia.

El análisis de cobertura es un tipo de evaluación fundamentalmente cuantitativa que toma como unidad de análisis la familia. Las fuentes de información básicas para realizar este tipo de evaluación son, por una parte, el Censo Demográfico y el PNAD, que ofrecen información sobre familias no participantes en el programa pero que cumplen los criterios de admisión y, por otra parte, las fichas de registro del programa, que contienen los datos de todos los solicitantes, tanto de los beneficiarios como de los que no lo son. Con el objetivo de ponderar la demanda potencial del programa en relación con su oferta final, se estima el número de familias pobres que podrían constituir el universo posible de beneficiarios del programa<sup>10</sup> y se compara con el total de las finalmente atendidas (un análisis parecido al que hemos visto en algunas aproximaciones ex-ante).

Las evaluaciones revisadas constatan diferencias significativas entre la demanda potencial y el alcance efectivo del programa, una diferencia que se debe, en la mayoría de casos, a las restricciones financieras del mismo. En el caso del de Belo Horizonte (BEM-BH), por ejemplo, se constata una sobrefocalización<sup>11</sup> de los beneficiarios, es decir, una atención a los más necesitados, y esta realidad se asocia con la existencia de restricciones presupuestarias que se deben, en última instancia, a una decisión política (Alves Azeredo, 2003). Los recortes financieros conducen a la necesidad de resolver una importante disyuntiva: por una parte, la necesidad de garantizar una larga estadía (varios años) de los beneficiarios en el programa si se quieren cumplir sus objetivos, tanto de reducción de la pobreza como de permanencia en la escuela; por otra, en situaciones de baja cobertura, existe una presión para conseguir la desvinculación rápida de algunas familias beneficiadas en favor de la inclusión de otras. En situaciones de restricciones financieras, por tanto, la ampliación del plazo de permanencia se contradice con la extensión del beneficio a un mayor número de ciudadanos.<sup>12</sup>

Las restricciones financieras de los programas tienen en unos casos consecuencias sobre procesos de exclusión de potenciales beneficiarios (familias que reúnen los requisitos pero que no acceden al programa) y, en otros, sobre la introducción de rotaciones que reducen la permanencia de los beneficiarios y por lo tanto la eficacia del subsidio a mediano plazo. Como señala Lena Lavinas, algunas familias tan sólo tienen garantizado el beneficio

monetario por uno o dos años, con lo que “algunos empiezan a ganar cuando otros empiezan a perder de nuevo, en un juego de suma cero donde todo es temporal excepto la miseria” (Lavinas, 2000:8).

Las principales propuestas y recomendaciones para llevar a cabo la extensión del programa pueden sintetizarse en los siguientes puntos: por una parte, las posibilidades de ampliación hacia aquellos colectivos identificados como población objetivo pero no cubiertos por el mismo; en este caso, se diseñan, generalmente, diferentes estrategias para reducir la brecha existente entre familias potencialmente aptas para participar y aquellas finalmente atendidas. Por otra parte, las posibilidades de extender el programa hacia colectivos inicialmente no considerados por el mismo; un ejemplo clave dentro de este ámbito es su extensión a partir del criterio de edad, ampliando la cobertura hacia los adolescentes de hasta 17 años que todavía frecuentan la enseñanza fundamental (Lavinas, 1998). Finalmente, se perfilan algunas propuestas que, aunque no se dirijan directamente a la cobertura del programa, tienen en cuenta su extensión desde un punto de vista más amplio. Estas propuestas se asocian generalmente con la necesidad de crear una amplia red de protección social en torno a las familias beneficiadas; algunos ejemplos en esta dirección son la vinculación de las transferencias monetarias con la provisión de servicios sociales o la complementariedad de las intervenciones orientadas a la demanda (como el programa BE) con intervenciones dirigidas a la oferta (calidad escolar, inversión educativa, etcétera).

Las diferentes propuestas de extensión del programa BE difieren en función de sus objetivos, finalidades y criterios, ocupando un lugar fundamental el debate sobre el porqué y el cómo llevar a cabo la ampliación del mismo. Como puede observarse, la elección de una u otra opción se vincula directamente con las finalidades perseguidas e implica, consecuentemente, la adopción de diferentes estrategias y prioridades de acción. La sostenibilidad del programa acaba por ser un factor muy importante a tener en cuenta para su éxito, un aspecto que depende de la capacidad del mismo para mantener un flujo de recursos financieros que permita garantizar la continuidad de los efectos esperados.

### **Impactos del programa**

El cuarto y último modelo de evaluación, y también el más amplio, pretende verificar el éxito del programa en la consecución de los objetivos



propuestos. La metodología utilizada consiste en comparar las informaciones relativas a la población atendida en dos momentos diferentes de tiempo,  $T_0$  (identificado generalmente con el momento de inicio del programa) y  $T_1$  (un momento posterior determinado).

Las propias finalidades establecidas por el programa toman en cuenta objetivos a distintos plazos, y, en consecuencia, las evaluaciones de impacto deben considerar la temporalidad como una variable clave en el análisis. Por lo que respecta al corto plazo, los trabajos estudiados tienden a centrar la valoración en tres variables principales: los cambios en los hábitos de consumo (como consecuencia del aumento de renta), el impacto sobre la frecuencia escolar y la inserción en acciones socioeducativas (como cursos de alfabetización o formación profesional).

En el caso de los impactos a mediano plazo el análisis es más amplio y se tienden a destacar diferentes aspectos resultantes de un nivel de renta más elevado y de una mejora de las condiciones de vida; algunos ejemplos son el impacto sobre las condiciones nutricionales de los niños beneficiados, su rendimiento escolar así como el impacto de la transferencia sobre la reducción del trabajo infantil y sobre el sentido de ciudadanía de los adultos y el desarrollo comunitario, entre otros.

Finalmente, por lo que se refiere al largo plazo, la mayoría de los análisis se refieren a los efectos del programa sobre la autonomía familiar (tanto en su capacidad de creación de renta, como en sus demandas de bienes y servicios) y sobre las trayectorias educativas de los beneficiados, ambos objetivos entendidos como indicios de ruptura de la reproducción del círculo de la pobreza. La tabla 3 recoge en síntesis las variables e indicadores normalmente utilizados en cada tipo de evaluación.

Las fuentes de información para obtener los datos son, por una parte, las fichas de registro de los participantes y, por otra, las entrevistas a las familias beneficiadas. En este tipo de evaluaciones, de hecho, es recomendable realizar estas últimas, ya que algunos datos necesarios para la evaluación de impactos no pueden obtenerse de las fichas de registro. La opinión y percepción de las familias beneficiadas, así como otros aspectos relacionados con el cambio en los hábitos de estudios de los niños o en las relaciones intrafamiliares, no puede conseguirse con la información cuantitativa, por lo que, normalmente, las evaluaciones de impacto incluyen distintas aproximaciones cualitativas.

**TABLA 3**  
*Variables e indicadores utilizados en las evaluaciones de impacto de BE*

| <b>Variables</b>                      | <b>Indicadores</b>   |
|---------------------------------------|--|
| <b>Corto plazo</b>                    |  |
| Consumo                               | Destino de los gastos en el último mes<br>Condiciones de la vivienda   |
| Impacto sobre frecuencia escolar      | Cambios en la frecuencia y razones de ausencia   |
| Inserción en acciones socioeducativas | Cursos de alfabetización<br>Situación ocupacional y estrategias laborales<br>Reuniones comunitarias<br>Encuentros con técnicos del programa                          |
| <b>Mediano plazo</b>                  |  |
| Mejor rendimiento escolar             | Resultados académicos, tasas de deserción, distorsión edad-serie, etc.   |
| Trabajo infantil                      | Reducción del número de horas de trabajo<br>Bolsistas que combinan trabajo y estudio   |
| Mayor sentido de ciudadanía           | Indicadores de capital social como el grado de participación de la sociedad civil como medida del número de votantes, lectores de periódicos, etcétera*              |
| Mejor desarrollo comunitario          | Participación en actividades asociativas   |
| Mejores condiciones de vida           | Acceso a servicios públicos<br>Acceso a fuentes de información<br>Mejora de la autoestima<br>Mejora de las condiciones nutricionales: calorías ingeridas diariamente |
| Nuevas prácticas intrafamiliares      | Atención a la escolaridad de los hijos<br>Paso de inactividad a ocupación en el mercado laboral  |
| <b>Largo plazo</b>                    |  |
| Autonomía familiar                    | Uso del tiempo<br>Fuentes de renta<br>Demandas de bienes y servicios<br>Proyecto de cada miembro para los próximos tres meses  |
| Impacto educativo                     | Trayectoria escolar  |

\* Las evaluaciones de Lima Monteiro (1999) y de Lavinas, Paiva y Bittar (1999) identifican el “mayor sentido de ciudadanía de las familias beneficiadas” como uno de las variables para evaluar los impactos del programa en el medio plazo. No obstante, el indicador incluido en el cuadro es un ejemplo propio que no proviene de las fuentes citadas.

Fuente: Elaboración propia.

Las evaluaciones revisadas incluyen cuatro ámbitos de análisis de impactos: las condiciones de vida y bienestar familiar, escolarización (acceso, rendimiento y trayectoria escolar), trabajo infantil y reducción de la pobreza. Los cuatro ámbitos, como puede observarse, se relacionan directamente con los objetivos propuestos por el programa y difieren en su tiempo de consecución.

La evaluación de impactos puede utilizar distintas técnicas en función de sus objetivos específicos. Las valoraciones seleccionadas utilizan, básicamente, tres métodos de análisis: la comparación de características familiares en diferentes momentos temporales ( $t_0$ ,  $t_1$ ,  $t_x$ ), la realización de entrevistas a distintos actores implicados (familias, profesorado, técnicos del programa, etc.) y el uso de modelos probabilísticos para determinar relaciones causales entre distintas variables y la variable dependiente.

Por lo que respecta a los impactos educativos del programa, existen diferentes evaluaciones que difieren tanto en el foco de análisis como en los métodos utilizados y en los resultados obtenidos. Por una parte, hay un grupo de autores que estudian los impactos del programa sobre el acceso y la permanencia de los alumnos bolsistas en la escuela y que, generalmente, recurren a métodos basados en la comparación de la situación educativa de estos alumnos en diferentes momentos temporales y al uso de entrevistas con los diferentes actores educativos. Desde este punto de vista se afirma que el programa BE tiene resultados ampliamente positivos tanto en el acceso como en la permanencia escolar de los alumnos atendidos, disminuyendo significativamente las desigualdades de partida entre estudiantes de diferentes clases sociales (Martins Borges, 2003; Tarabini, 2005). Por otra parte, hay un grupo de autores que estudia los impactos del programa sobre el rendimiento escolar atendido a través del uso de métodos probabilísticos. Los resultados obtenidos de estos análisis son mucho más negativos que en el caso anterior y tienden a cuestionar la efectividad del programa para mejorar el rendimiento del alumnado.

El estudio de Lavinás, Barbosa y Tourinho (2001) sobre el programa Bolsa Escola de Recife es un ejemplo clave dentro de esta segunda modalidad. Para medir el éxito educativo (variable dependiente) del alumnado y analizar los factores que influyen en él, los autores aplican un examen de matemáticas a 967 estudiantes de tercer grado, seleccionados entre un total de 13 centros participantes en el programa, muestra que incluye tanto a alumnado bolsista como no bolsista.<sup>13</sup> Una vez realizado el examen, se analizan sus resultados en función de tres grandes grupos de variables in-

dependientes: características del niño, familiares e institucionales del centro. La combinación de estos tres grupos permite realizar un análisis multivariable que estima el peso de cada factor sobre el rendimiento educativo de los niños. La tabla 4 recoge las variables y los indicadores utilizados por los autores en el análisis.

TABLA 4

*Variables e indicadores para estimar el impacto educativo del programa BE*

| Variables                  | Indicadores                                 |
|----------------------------|---|
| Características del niño   | Sexo  |
|                            | Edad  |
|                            | Bolsista o no bolsista                      |
|                            | Rendimiento académico previo ( $T_0$ )      |
| Características familiares | Posición de la madre en el mercado laboral  |
|                            | Renta per cápita familiar                   |
|                            | Quintil de ingresos                         |
|                            | Nivel educativo de las madres               |
| Características del centro | Calidad de la escuela*                      |
|                            | Calidad de la clase y de la función docente |

\* Los autores construyen las variables calidad de la escuela y calidad del centro a partir de las desviaciones de las medias de las puntuaciones del examen entre escuelas y entre clases. Se trata, por tanto, de un indicador que simplifica en exceso el concepto de calidad educativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de Lavinás, Barbosa y Tourinho (2001).

El análisis multivariable en el estudio de Lavinás, Barbosa y Tourinho (2001) muestra que las variables más significativas para explicar el rendimiento académico en matemáticas son la calidad de la escuela, la calidad de la clase, el género (sorprendentemente los chicos obtienen mejores resultados) y el rendimiento académico previo. La variable referida a la condición de bolsista del estudiante no se muestra significativa para explicar el rendimiento académico de los alumnos, con lo que los autores concluyen que la obtención de la beca no mejora el rendimiento escolar en matemáticas. La conclusión a la que llegan los autores es que la calidad escolar es la variable fundamental para conseguir mejorar los resultados escolares de

los niños procedentes de familias pobres. Sobre este aspecto, Sabóia y Rocha (1998) afirman que es imprescindible conseguir una mejora pedagógica de la red pública escolar, con la consiguiente necesidad de generar una movilización institucional alrededor del programa. Lima Monteiro, por su parte, afirma que es imprescindible relacionar el énfasis en la frecuencia escolar con la garantía de una escuela de calidad ya que “[...] la escuela pública no tiene condiciones para realizar un trabajo de enseñanza-aprendizaje con niños carentes [...]” (Lima Monteiro, 1999:86).

Desde nuestro punto de vista, para mejorar el rendimiento escolar del alumnado bolsista es imprescindible una mayor coordinación entre el BE y otros programas orientados a mejorar la calidad de la oferta escolar, reconociendo la importancia de los propios centros para explicar los resultados educativos del alumnado. A pesar de ello, la evaluación de Lavinas *et al.* presenta algunos problemas clave:

Por una parte, se afirma implícitamente que el BE no tiene sentido si no consigue mejorar el rendimiento de los alumnos atendidos, atribuyendo al programa responsabilidades que no le son propias. El BE es un programa de focalización educativa que actúa sobre la demanda –sobre las familias– con el objetivo de garantizar el acceso y la permanencia escolar del alumnado pobre; su propia naturaleza, por tanto, dificulta que autónomamente pueda mejorar el rendimiento escolar del alumnado.

Por otra parte, se omiten los efectos que tiene el contexto socioeconómico familiar sobre el rendimiento del alumnado, así como los del programa BE sobre este contexto. Los estudios más novedosos sobre eficiencia educativa indican claramente que el entorno social del alumnado es un elemento clave para comprender su rendimiento escolar, siendo insuficiente mejorar los factores “intra-escolares” para optimizar el rendimiento de todo el alumnado (Mortimore y Whitty, 2000).

En este sentido, algunas de nuestras evaluaciones (Tarabini, 2005; Bonal y Tarabini, 2006) muestran que los efectos del programa Bolsa Escola sobre la educación tienen un carácter eminentemente indirecto: es decir, son consecuencia de la mejora de las condiciones de vida derivadas de la participación en el programa. Desde este punto de vista, el BE supone una mejora de las “condiciones de educabilidad”<sup>14</sup> del alumnado pobre en la medida en que actúa sobre su situación socioeconómica familiar, garantizando los mínimos necesarios para el desarrollo y el potencial éxito de las prácticas educativas.

Por lo que respecta a los impactos sobre la pobreza, en términos generales se afirma que el programa tiene impactos positivos sobre la reducción de la vulnerabilidad social y la pobreza de las familias participantes. El aumento de renta que comporta la transferencia monetaria permite mejorar las necesidades familiares más urgentes, expandir el consumo de las familias y mejorar su nivel de vida. No obstante, esta situación no se traduce en una superación de la pobreza de forma definitiva, permanente y estable. Lavinias, Barbosa y Tourinho (2001) asocian esta situación a la orientación a corto plazo del programa y al poco tiempo de participación de las familias en el mismo. Alves Azeredo (2003), en su análisis del programa municipal de Belo Horizonte, lo relaciona con la cuantía del beneficio monetario, afirmando que aunque el beneficio sea alto en términos relativos, no es suficiente para reducir de forma significativa el nivel de indigencia de la población objetivo. Tal y como afirma Martins Borges para el caso de Belo Horizonte “el cuadro de miseria entre estas familias es tan alarmante que el impacto del programa en el nivel de pobreza entre las primeras familias atendidas es relativamente pequeño. El aumento de renta familiar sacó a muchas familias de la indigencia pero no consiguió sacarlas de la pobreza” (Martins Borges, 2003:6).

Finalmente, son pocas las investigaciones que indaguen sobre los efectos del Bolsa Escola sobre la reducción del trabajo infantil. El estudio de Lavinias, Barbosa y Tourinho (2001) destaca que en el caso de Recife el programa parece tener un efecto muy débil en este sentido.

En definitiva, parece existir concordancia entre los analistas en el potencial de los PGRM como mecanismo para redistribuir la renta (Martins Borges, 2003: 10), existiendo una muy buena valoración de la asociación entre políticas de transferencia de renta y educación. El programa BE se concibe como una estrategia que, más allá de la simple compensación, introduce una clara dimensión redistributiva que combina de manera clara la acción en el corto y en el largo plazos, bajo la convicción de que la reducción de la pobreza en el futuro pasa por la inversión en educación, garantizando el acceso y la permanencia de los niños pobres en la escuela. La conclusión principal en relación con el impacto global del programa, no obstante (y más allá de sus particularidades locales), es que el Bolsa Escola es un instrumento útil y necesario para combatir la pobreza, pero no suficiente para erradicarla en el largo plazo. Como afirman Lavinias y Barbosa:

[...] la garantía del rendimiento [escolar] aparece como el primer paso para la superación de la pobreza. Es importante enfatizar que si las escuelas pueden reducir en el medio y largo plazos los impactos de las condiciones sociales de los alumnos más pobres sobre su rendimiento educativo, ellas sólo pueden ser vistas como parte –esencial pero no suficiente– de un esfuerzo más amplio de combatir la pobreza (Lavinas y Barbosa, 2000:29).

En este sentido se puede afirmar que el éxito del programa pasa por su articulación y complementariedad entre diferentes políticas y programas sociales que puedan atacar la pobreza en todas sus dimensiones.

### Conclusiones

Este trabajo ha reflejado las principales metodologías y herramientas disponibles en relación con la evaluación de los PGRM vinculados a la educación. Este análisis, centrado en una revisión de trabajos sobre el programa Bolsa Escola de Brasil, nos ha permitido observar la diversidad de aproximaciones metodológicas, de objetos de análisis y de resultados obtenidos.

La revisión realizada ha mostrado algunos límites y posibilidades del Bolsa Escola en la consecución de los objetivos que el propio programa plantea. Sin embargo, el análisis no agota en absoluto las numerosas y necesarias posibilidades de estudio aún por realizar, en un terreno en el que la investigación se muestra fundamental para orientar la toma de decisiones políticas y poder evaluar su eficacia. A continuación destacamos algunas de las áreas de análisis que, a nuestro juicio, deben ser prioritarias para profundizar el conocimiento de los efectos de la aplicación de los programas de transferencia de renta condicionada.

*Los límites en la cobertura y/o en la cuantía del beneficio.* Como se ha señalado ya en el texto y ha sido apuntado por otros autores, los programas focalizados se debaten entre la extensión de la cobertura y la intensidad del beneficio. El *trade-off* entre extensión e intensidad se evidencia efectivamente en el programa Bolsa Escola. La variante federal, por ejemplo, ofrece amplia cobertura pero un beneficio escaso (45 reales como máximo), mientras que algunas variantes municipales ofrecen un beneficio más elevado que puede repercutir negativamente en las posibilidades de expansión del programa (aunque ello depende, lógicamente, de la cantidad de recursos invertidos). En un contexto de evidentes limitaciones financieras para aumentar significativamente los recursos del programa (tanto a escala

federal como municipal), la opción por un tipo u otro de estrategia implica claramente una decisión política. Las opciones dependen claramente de la prioridad concedida a un tipo u otro de objetivos. Una mayor cobertura puede garantizar una mayor equidad en el acceso al beneficio pero una menor eficacia en la consecución de los objetivos, y viceversa, una mayor cuantía de la transferencia puede permitir a determinadas familias escapar de su situación de pobreza y generar mecanismos para la creación autónoma de renta, pero generar situaciones de desigualdad entre sectores de población que, aunque reúnen las condiciones de elegibilidad, no consiguen ser atendidos por el programa. Una mayor transferencia puede garantizar, asimismo, un mayor cumplimiento de la condicionalidad asociada con la asistencia escolar y una mayor valoración social del programa por parte de los beneficiarios. Son necesarios, por lo tanto, más trabajos de evaluación ex-ante que, mediante técnicas de simulación, permitan valorar las posibles disparidades entre extensión e intensidad.

*Opciones de focalización.* Las diversas evaluaciones disponibles acerca del programa BE coinciden en destacar que los mecanismos de focalización son adecuados. El sistema de puntaje del *score system* garantiza una buena jerarquización de las necesidades sociales y, por lo tanto, la posibilidad de priorizar la intervención social en los sectores más pobres y con mayor riesgo social. Una buena focalización, sin embargo, no resuelve el problema de la eficacia de la transferencia respecto del impacto que puede generar en la creación autónoma de renta. Algunas evaluaciones (Lavinas, 2000; Martins Borges, 2003) han señalado que BE permite a muchas familias escapar de la miseria, aunque no de la pobreza. Sólo un pequeño porcentaje de familias beneficiadas, en algunos programas municipales, consigue cambiar suficientemente sus condiciones de vida para superar el umbral de la pobreza. Una buena focalización –es decir, un sistema que dé prioridad a la atención a las familias más necesitadas– puede, por tanto (y paradójicamente), reducir la eficacia del programa por lo que respecta a las posibilidades de reducción efectiva de la pobreza y a la generación de mejoras en las condiciones de educabilidad de los menores. También en este caso son necesarias simulaciones que incluyan posibles opciones de focalización para poder evaluar las consecuencias en distintos aspectos.

*Injusticias derivadas de la simultaneidad de programas y escalas administrativas de gestión.* La presencia simultánea de los programas federal y municipales, así como la existencia de otros menores de transferencia de



renta son generadores de situaciones de desigualdad extremadamente arbitrarias. Algunas familias consiguen acceder a todos ellos mientras otras, en condiciones parecidas, no acceden a ninguno. Especialmente llamativa es la simultaneidad del BEF y de los programas municipales que, debido a las diferencias en la cuantía del beneficio, generan importantes desigualdades en una misma comunidad (en el caso de Belo Horizonte, dos familias en las mismas condiciones pueden percibir 15 reales o 168 en función del programa que las atienda). Es necesario conocer hasta qué punto existe esta arbitrariedad y evaluar hasta qué punto las tendencias actuales a la integración de diversos programas en otros más amplios (como el programa Bolsa Familia en Brasil) puede ayudar a paliar esta situación.

*Impactos positivos del programa sobre el acceso, frecuencia y permanencia escolar, pero dificultad para garantizar el aprendizaje del alumnado.* A pesar de que el objetivo explícito del programa sea garantizar la frecuencia escolar y de que no se le pueda acusar directamente de la falta de aprendizaje de los alumnos atendidos, hay que tener en cuenta que el programa se centra en la inversión educativa como mecanismo de superación de la pobreza a mediano y largo plazos. La mejora del aprendizaje, por tanto, es un objetivo deseable, implícito en el programa para romper el círculo de reproducción de la pobreza. En este sentido, una mejor articulación del programa con los centros educativos permitiría ampliar las oportunidades educativas del alumnado pobre, más allá de la oportunidad de acceso.

*Efectos limitados sobre la reducción del trabajo infantil.* Aunque no abundan las evaluaciones de impacto del programa sobre este aspecto, la evidencia disponible apunta a que el impacto del programa sobre la reducción del trabajo infantil existe para los casos de los trabajos de mayor peligrosidad pero en términos cuantitativos son pocos los menores que, por el hecho de participar en el BE, dejen de trabajar si ya lo hacían previamente.

*Rotaciones e interrupciones.* Las restricciones financieras de muchos programas municipales y sus consecuentes limitaciones de cobertura han generado la introducción de sistemas de rotación de beneficiarios (anual o bianualmente). Es éste un claro efecto no deseado de una “política de equidad” que puede interrumpir las posibilidades del alumnado bolsista y de su familia. Del mismo modo, algunos autores han señalado que la interrupción de las transferencias a partir de los 15 años también es perjudicial porque en muchos casos puede suponer la interrupción de la trayectoria escolar, coincidiendo con su ingreso en la enseñanza secundaria. Trabajos

que comparen los resultados de programas con mayor o menor grado de rotación de beneficiarios pueden ayudar a dilucidar la importancia de este fenómeno en la eficacia de los programas.

*Falta de complementariedad con políticas orientadas a la oferta.* Un programa como el BE, de atención a las necesidades de la demanda, necesita para ser eficaz de una buena política educativa orientada a la mejora de la calidad escolar. Ésta es, sin duda, una de las principales debilidades del BE. La falta de intervención simultánea sobre la oferta –programas de formación del profesorado, adecuados sistemas de educación compensatoria, mejoras en los equipamientos educativos, estímulos a la innovación pedagógica– puede haber reducido notablemente las posibilidades educativas del alumnado bolsista. Nuestros trabajos sobre el tema (Bonal y Tarabini, 2003, Bonal 2004, Tarabini 2005) evidencian que en aquellas escuelas inmersas en procesos de renovación pedagógica –como las implicadas en el proyecto Escuela Plural en Belo Horizonte– la sensibilización del profesorado y las estrategias pedagógicas con el alumnado bolsista son positivas, mientras que en otras escuelas es más frecuente que el profesorado desarrolle discursos estigmatizadores del alumnado bolsista. Convienen más trabajos que permitan observar hasta qué punto mejoran los efectos de la transferencia cuando ésta es acompañada de políticas de oferta que permitan mejorar la calidad del servicio.

Los aspectos destacados no son los únicos pero, probablemente, sí algunos de los más significativos que deben orientar la investigación en este terreno en los próximos años.

## Notas

<sup>1</sup> En 1998 el programa se aplicaba ya en 85 municipios brasileños: 53 en el estado de San Pablo, 7 en el de Minas Gerais (entre los que destaca el Programa Bolsa Escola Municipal de Belo Horizonte), 6 en Paraná, 5 en Río de Janeiro, 3 en Santa Catarina, 3 en Goiás, y uno en los 8 estados de Bahía, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Río Grande do Sul y Roraima (Sposati, 1997).

<sup>2</sup> Hay que tener en cuenta que algunas modalidades municipales consideran, además de la transferencia financiera, beneficios adicionales que incluyen alimentos, vales de transporte, gas de cocina o, incluso, material de construcción (Camargo y Ferreira, 2001).

<sup>3</sup> Bolsa Familia fue creado el 20 de octubre del 2003 dentro del programa *Fome Zero* del gobierno liderado por Luiz Inacio Lula da Silva.

<sup>4</sup> El análisis de la cobertura del programa, como se verá posteriormente, tiene una gran relación con el análisis del proceso de focalización.

<sup>5</sup> La denegación de la solicitud puede deberse tanto al incumplimiento de alguno de los requisitos necesarios como a los límites presupuestarios del mismo.

<sup>6</sup> Identificamos algunas incoherencias y deficiencias técnicas en el sistema, proponiendo su revisión tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, pero no por ello negamos su utilidad como mecanismo para asegurar una buena focalización.

<sup>7</sup> Gran parte de los programas municipales establecen un límite máximo en el porcentaje de gasto destinado a su operación, aunque existen algunas excepciones como es el caso del programa aplicado en Recife.

<sup>8</sup> El argumento para defender el aumento del beneficio en función de la edad se basa en el mayor costo de oportunidad derivado de la escolarización de los hijos mayores. Es el caso, por ejemplo, del programa Oportunidades de México.

<sup>9</sup> El modelo de “beneficio simple” es aquel que se establece de forma homogénea y equivalente para cada unidad familiar, independientemente de sus particularidades y de su composición.

<sup>10</sup> La estimación de la población potencial engloba tres tipos de grupos familiares: el total de familias pobres del municipio, el de familias pobres con hijos de 7 a 14 años y el total de las pobres que se encuadran en los criterios del programa.

<sup>11</sup> Entendemos por sobre focalización aquella situación en que el programa sólo consigue cubrir a los más necesitados entre los necesitados, creando una brecha importante entre las familias potencialmente aptas para participar en el programa y las que finalmente se integran al mismo.

<sup>12</sup> Cabe destacar, no obstante, que la baja cobertura, no siempre es justificable por la falta

de recursos. En el caso de Recife, por ejemplo, como argumentan Lavinas, Barbosa y Tourinho, la cobertura sólo representa 2% de la población potencial (mil 604 familias atendidas en 1996) y se destina 0.3% del presupuesto total municipal a la aplicación del programa. Los autores afirman que aumentando el gasto del programa a un 1% de los presupuestos municipales se podrían cubrir 3 mil 200 familias y si el presupuesto fuera de 2%, el total de beneficiadas podría llegar a las 6 mil 200, representando 80% de las que satisfacen los criterios de selección y 9% del total de familias pobres existentes en el municipio, sin considerar las restricciones para su inclusión en el programa (Lavinas, Barbosa y Tourinho, 2001).

<sup>13</sup> La interpretación de los resultados del examen se complementa con información cualitativa extraída de entrevistas a familiares. Por tanto, la muestra de análisis definitiva se reduce en función de la disponibilidad de información cualitativa: de los 967 niños que realizan el examen sólo se seleccionan finalmente a 668, de los cuales 270 son bolsistas y 398 no (grupo de control).

<sup>14</sup> Las condiciones de educabilidad han sido definidas por López y Tedesco (2002) como aquellas mínimas condiciones sociales, escolares y familiares (tanto de tipo material como no material) necesarias para el desarrollo de la educación.

## Bibliografía

- Alves Azeredo, T.M. (2003). *Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte: uma contribuição para a avaliação econômica, sob a ótica de eficácia, eficiência e sustentabilidade*, Belo Horizonte: tese de mestrado em Escola de Governo da Fundação Joao Pinheiro-Área de Concentração e Gestão Económica.
- Andrade Grossi, E. y De Marques, M.D.T. (2002). *Programas de renda mínima vinculadas à educação de crianças e adolescentes: O programa executivo Bolsa Escola de Belo Horizonte*. X Seminário Sobre a Economia Mineira/Cedeplar/Universidade Federal de Minas Gerais.
- Bonal, X. (2004). “La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina”, ponencia presentada en el seminario internacional: Desigualdad, fragmentación social y educación, organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO), Buenos Aires, 3-5 de noviembre de 2004.
- Bonal, X. y Tarabini, A. (2006). “Focalización educativa y lucha contra la pobreza: una discusión acerca de los límites y posibilidades del programa Bolsa Escola”, en Bonal, X. (ed.) *Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?*, Barcelona: Fundación CIDOB (en prensa).

- Bonal, X. y Tarabini, A. (2003). "Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina", *Revista Colombiana de Sociología*, núm. 21, pp. 119-140.
- Bourguignon, F.; Ferreira, F.H.G. y Leite, P.G. (2002). *Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: the case of Bolsa Escola*, Washington DC: Banco Mundial.
- Brodershon, V. (1999). "Focalización de programas de superación de la pobreza, en *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y política social en América Latina*, Montevideo: Instituto Internacional del Niño/UNICEF.
- Camargo, J.M y Ferreira, F. (2001). *O benefício social único*, Texto para discussão núm. 443, Río de Janeiro: PUC.
- Lavinas, L. (1998). *Programas de garantia de renda minima: perspectivas brasileiras*, IPEA texto para discussao, núm. 596, pp. 1-37.
- Lavinas, L. (2000). Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil, en Henriques, R. (org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro: IPEA.
- Lavinas, L. y Barbosa, M.L., (2000). "Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo do caso do programa Bolsa Escola de Recife", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol 43, núm. 3, pp.1-26
- Lavinas, L. y Varsano, R. (1997). *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*, IPEA texto para discussao, núm. 534, pp. 1-38.
- Lavinas, L.; Barbosa, M.L. y Tourinho, O. (2001). *Assessing local minimum income programmes in Brazil*, ILO/World Bank/IPEA.
- Lavinas, L.; Paiva, R. y Bittar, M. (1999). *Proposta de avaliação do Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte*, Belo Horizonte: Secretaria Municipal Educação.
- Lima Monteiro, M.T. (1999). *O impacto social do programa Bolsa Escola no Distrito Federal*, Brasília: Secretaria de Educação do Distrito Federal/Universidade Católica de Brasília.
- López, N. y Tedesco, J.C. (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, Documentos del IIPE, Buenos Aires: IIPE-UNESCO, pp. 1-39.
- Martins Borges, E. (2003). *Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte: limites e possibilidades de uma política de inclusão social*, Belo Horizonte: tese de mestrado em Administração Pública, Escola de Governo Fundação João Pinheiro.
- Mokate, K. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?*, serie Documentos de trabajo, BID/INDES.
- Mortimore, P. y Whitty, G. (2000). *Can school improvement overcome the effects of disadvantage*, Londres: Institute of Education.
- Rocha, S. (2000). *Applying minimum income programs in Brazil two cases of studies: Belém and Belo Horizonte*, IPEA texto para discussao, núm. 746.
- Rothmuller, L. M. (2001). *O Programa Bolsa Escola*, tese de mestrado, Río de Janeiro: Departamento de Economía-puc ([http://www.foreignaid.com/thinktank/papers/Brazil\\_Education\\_Welfare\\_VersoFinal.pdf](http://www.foreignaid.com/thinktank/papers/Brazil_Education_Welfare_VersoFinal.pdf)).
- Sabóia, J. y Rocha, S. (1998). *Programas de garantia de renda minima-linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiencia pioneira do Paranoá, no Distrito Federal*, IPEA texto para discusión, núm. 582.

- Sedlaeck, G. *et al.* (2001). *Brazil: as assessment of the Bolsa Escola programs*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Sposati, A. (1997). "Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima", en: Sposati, A. (org.). *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?*, San Pablo: Cortez.
- Suplicy, E. (2002). "De la renta mínima a la renta básica en Brasil. La reciente evolución de un instrumento de combate a la pobreza y a la desigualdad", *Agália*, núms. 71/72, pp. 1-14.
- Tarabini, A. y Bonal, X. (2004). "Programas de garantía de renta mínima vinculados a educación: una revisión de las evaluaciones del programa Bolsa Escola", *X Congreso de Latinoamericanistas de Salamanca*, Salamanca: Universidad de Salamanca/CEEIB.
- Tarabini, A. (2005). *Globalización, focalización educativa y lucha contra la pobreza*, Memoria de investigación del doctorado en Sociología-Departamento de Sociología-Universidad Autónoma de Barcelona.

**Artículo recibido:** 25 de noviembre de 2005

**Dictamen:** 26 de enero de 2006

**Segunda versión:** 24 de febrero de 2006

**Aceptado:** 22 de marzo de 2006